

教育改革政策のアカウントビリティ構造に関する一考察

A Study on the Accountability Structures of Education Reform Policies

平 田 淳*

Jun Hirata*

要 旨

「教育におけるアカウントビリティを高める」ために採られる政策は多種多様であるが、それらは概ね以下の4つのアプローチに分類される。即ち、学校選択制度や教育バウチャーなどの「市場競争的アプローチ」、イギリスの学校理事会やコミュニティ・スクールといった「意思決定の分権化アプローチ」、教員の専門性を重視した「専門職的アプローチ」、そして中央政府や教育委員会、校長等学校管理職の役割を重視した「管理的アプローチ」である。各種アカウントビリティ政策を実施する際には、それがここでどのアプローチを採用し、そこではアカウントビリティの構成要素である5W1H(いつ、どの程度、誰が、誰に対して、何に関して、どのようにして)はどのような構造になっているのかをまず明確にすることが必要とされる。

はじめに

筆者は、本誌前号掲載の拙稿『教育におけるアカウントビリティ』概念の構造と構成要素に関する一考察において、アカウントビリティという概念は複合的かつ重層的な構造をしており、「教育のアカウントビリティを高める」と一口に言っても、そのために採用される政策は複眼的に議論・分析・評価されなければならない、ということを指摘した。その上で、アカウントビリティを高めるためのアプローチと具体的政策を意味する「1H(how[どうやってアカウントビリティを果たすのか])」と、そこでの「5W(when[いつアカウントビリティを果たすのか]、who holds[誰がアカウントビリティを負うのか]、what level[どの程度アカウントビリティを負うのか]、to whom[誰に対してアカウントビリティを負うのか]、for what[何に関してアカウントビリティを負うのか])」がどのような構造で組み合わせられているのかを明確にしつつ、改革は進められなければならないと主張し、その政策分析を別稿に譲るとして、次の段階の課題を設定した。そこで本稿においては、拙稿において整理した「教育におけるアカウントビリティ」の構成要素を視点として提示しつつ、現在議論・実施されているアカウントビリティを高めるための改革におけるアプローチをいくつか分類し、そのアプローチをとることによって果たされるアカウントビリティの構造とはどのように

なるのかを明らかにしたうえで、実際の改革諸施策を分析することとする。

1. アカウントビリティを果たすためのアプローチ、その構造と改革政策

上述の通り、アカウントビリティの概念は5W1Hという6つの要素から構成されている。このうち「どのようにしてアカウントビリティを果たすのか」という要素が、本稿の分析対象である教育改革諸政策がどういったアプローチを採用しているのか、という点に合致する。そこで以下では、5W1Hのうち5Wの視点から、1Hである教育改革諸政策のアプローチがどのようなアカウントビリティを果たすことに、理論的にはなるのかを、分析することとする。ここでは、リースウッド他(Leithwood et al, 1999)による4つの分類を基礎とする。すなわち、市場競争的アプローチ(market competition approach)、意思決定の分権化アプローチ(decentralized decision-making approach)、専門職的アプローチ(professional approach)、管理的アプローチ(management approach)である。

(1) 市場競争的アプローチ

市場競争的アプローチとは、端的に言えば、市場原理を公教育に導入する、つまり新自由主義的改革により学校のアカウントビリティを高めていこうとするものである。市場競争的アプローチに含まれる具体的

*弘前大学教育学部学校教育講座

Department of Educational Science, Faculty of Education, Hirosaki University

な政策としては、学校選択制度、チャータースクール、バウチャー制、タックス・クレジット制などが挙げられるだろう。市場原理の教育への導入、あるいは新自由主義的教育改革の原理については、既にこれまで多くの論者が述べているのでここで詳述することはしないが、要するに保護者や子どもを顧客と捉え、顧客ニーズに応え、顧客から選ばれるための学校間競争を促進し、その競争によって学校が全体としてよりよいものになる、という想定がある。逆に言えば、これまでの学校は顧客を失うことがなく、そのため競争もなかった、そのため自己改善のための取組みがなされず、それが公立学校不信につながった、ということである。

アカウントビリティの構成要素の観点からみると、市場競争的アプローチにおいては、「いつアカウントビリティを果たすのか」は、その結果になる (Leithwood et al, 1999)。つまり、アカウントビリティを果たしているかどうかは「選ばれるか、選ばれないか」の結果に基づいて判断されることとなり、その意味で極めて成果主義的なアカウントビリティとなる。この点に関して木岡 (2003) は、日本における現行教育改革は市場原理に基づいており、それは顧客主義、成果主義に立っているがために、結果に対する責任としてのアカウントビリティが質される、と指摘している。「どの程度のアカウントビリティを果たすのか」については、選ばれない学校として固定化した場合、それは統廃合につながる可能性もあるため、そのレベルは高いものとなる。即ち顧客の納得を得るような成果を得ているかどうかの問題となる。「誰がアカウントビリティを果たすのか」に関しては、文部科学省や教育委員会の設定した枠組みがあるにも関わらず、「選ばれる、選ばれない」は学校自体の存続問題として矮小化されてしまうため、アカウントビリティを負う主体は個々の学校ということになる。「誰に対してアカウントビリティを負うのか」は、顧客たる保護者及び子どもということになる。「何に関してアカウントビリティを負うのか」は、保護者や子どもが学校に何を求めているのかによるが、どのような事項を学校に求めるにせよ、「顧客満足度」ということになるだろう (Leithwood et al, 1999)。

レイウィッド (Raywid, 1992; Leithwood et al, 1999) によると、競争原理の公教育への導入には、次の5つのメリットがあると想定されている。

① 競争の増加により、保護者や子どもは自分たちがより満足し、より自分たちの教育ニーズに合致する学校を選ぶことができるようになる。

- ② 自分の子どもの学校により満足している保護者は、当該学校やその子どもたちに対しより支援的になる。
- ③ 子どもは、自分の学習スタイルが当該学校のそれに合致しているときに、より学習をするようになる。
- ④ 教員が自らの労働環境を選び、自分の学校のプログラムをデザインする際に積極的に関わるとき、教員はそういったプログラムをより効果的に実施することにより積極的に関わるようになる。
- ⑤ これら全ての結果は子どもの学力を向上させ、出席率を改善し、教育達成を高めていくことになる。

これら想定されるメリットについては、次のような反論があるだろう。①の想定に対しては、自分の行きたい学校を選ぶことはできるが、入学後にその学校が自分に合わないことが分かっても、「あなたが選んだ学校なのだから、従ってください」ということになる、つまりいわゆる「自己責任」の問題に矮小化される可能性があるという批判があるだろう。こういった事態は実際に品川区で発生しており、そこでは良いと思って選択した学校に入学した後に不登校になってしまった例もあるという。また、選ばれる学校があるということは選ばれない学校も出てくることになるが、そこでは子どもの過密化と過疎化という両極端な現象が生じることになり、教育条件上の問題に発展するということも指摘されている (山本, 2004)。そして、最終的には統廃合の対象となることも考えられ、そうなること、自分の家からかなり離れた学校に行かざるを得ない子どもが出現するおそれもある。

②に対する批判としては、保護者は選んだ学校に対してより支援的になるというが、①に対する批判として指摘したことでもあるが、学校の方針通りに「支援」することは歓迎されても、学校の方針に苦言を呈したり、何らかの改善に関する意見を述べるといったようなことをすると、「だったら、別の学校に移ってください」ということになる可能性がある。つまり、「保護者の学校参加」が後退する、という批判が考えられる (山本, 2004)。

③に関しても同じような批判があり得る。すなわち、入学前は自分の学習スタイルに合っていると思っても、実際に体験してみると自分とは合わない、あるいは思っていたものとは違っていた、ということはある。そのような場合にも、「このスタイルに従えないのなら、別の学校に行ってください」という対応を学校がとる恐れがある。それは、保護者や子どもが入学前に抱くニーズを形式的には満たしていることにな

るが、入学後体験的に子どもや保護者が実感しているニーズを満たすことにはならない。むしろ、子どもや保護者に対して管理的に対処する場合もある。つまり、入学前に「ニーズ」であると保護者や子どもが思っていたものは、学校生活を通して実感する「ニーズ」とは異なることもあり、その場合学校選択制度においては、後者のニーズを満たすことにはならない、ということである。

④に対しては、まず市場原理を採り入れることと、教員の自律性が向上することとは別問題であり、むしろ逆に作用する可能性すらあるということがいえるだろう。即ち、市場競争的アプローチにおいては、教員は自らの教育実践を行う際に、教員としての自らの専門性よりも顧客満足度を重視せざるを得ない。自らの専門性からはすべきではないと判断されるようなことでも、選ばれる学校になるためには、その専門性を抑えて顧客ニーズに合わせざるを得ないような状況になるだろう。そのような状況で、教員がその力量を向上させることができるのかということには、疑問を感じざるを得ない。また、現行教育改革は「自主的・自律的な学校運営」や「特色ある学校づくり」を可能とするために「学校裁量権限の拡大」を目指しているとされるが、そこでは2000年の学校教育法施行規則改正により職員会議が補助機関化され、教員の意思決定への参加が後退したことと相まって、実質的には校長の裁量権限の拡大に過ぎないということが指摘されている(浦野、2000)。そのような状況下で、教員が各種プログラムの策定・実施に積極的に関わっていくということが起こりえるのか、疑問を持たざるを得ない。

さらには、学校選択制度を導入すれば教員のモチベーションが上がるという想定そのものについて、学校選択制度がそのように作用するという保障はどこにもなく、むしろ逆に教員のモチベーションを低下させてしまうのではないか、という恐れの方が大きいといえるだろう。山本(2004)は、品川区の学校選択制度に関連して、特色づくりをして保護者や子どもに選んでもらおうと最初は頑張ったが、結局はそのような取り組みをしてもしなくても、子どもが集まる学校には集まり、集まらない学校には集まらないという事実を直面し、教員の間に無力感が生まれていると指摘している。また、嶺井・中川の調査(2005)においても、学校選択制度を導入した自治体においては、選ばれる学校と選ばれない学校が固定化しつつある、と指摘されている。そのような中では、教員の自己改善への情熱は減退し、モチベーションは下がり、少なくとも

「選ばれない学校」の教員の中に「あきらめ感」が蔓延してしまうのではないだろうか。そして、これら①-④への批判が当たっているとすると、⑤のような結果が起こる可能性は極めて低いということになるだろう。

こういった批判以外にも、アカウンタビリティの市場競争的アプローチは教育の公共性を減退させるという批判もある。例えば藤田(2000)は、アカウンタビリティのモデルを、「市場的アカウンタビリティ」、「専門的アカウンタビリティ」、「民主的アカウンタビリティ」、「機能的アカウンタビリティ」、「応答的アカウンタビリティ」の5つに分類する。藤田の分類における「市場的アカウンタビリティ」はリースウッド他の分類における「市場競争的アプローチ」に該当すると思われるが、藤田は市場的アカウンタビリティを「私的セクターでも提供可能なさまざまなサービスに関して、公的セクターで提供されている場合に、そのサービス内容に対して私的な利害・関心が満たされているかどうかを問う場合である」と説明している。その上で、市場的アカウンタビリティを次のように批判している。

市場的アカウンタビリティは、公的セクターからの離脱を志向し促進するものであり、当のサービスを市場的な評価原理の下に追いやるという性質をもっている。言い換えれば、個々のサービス提供機関(学校)を市場的な競争原理の下に追いやる傾向がある。ところが、それでいて市場的アカウンタビリティも、アカウンタビリティという言葉がもつ多様な意味(他の四つのアカウンタビリティ)を引きずっているから、学校選択の自由化を支持し推進する際のレトリックとして強力な機能を発揮することになる。つまり、「アカウンタビリティ」の名の下に、公教育を公共財から私的財へとシフトさせるという皮肉な改革が推し進められることになる。この点に、教育改革のレトリックとしてのアカウンタビリティのやっかいさと問題性がある。(247-248頁)

つまり藤田は、市場的アカウンタビリティあるいはアカウンタビリティの市場競争的アプローチは、本来公教育のもつ「公共性」あるいは「公の性質」を後退させ、「公教育の私事化」を招くという点で、この種のアカウンタビリティを批判しているのである。筆者もこの意見に同意するものであり、公教育が私事化されてしまった場合、そこでの保護者や子どもは単なる消費者となる。子どもの成長を核とした「教育の成果」は教員のみで改善できるものではなく、管理職を

含む教職員、保護者、子ども本人、そして地域社会の相互の努力と協力の結果としての複合物であるということも広く知られているところであるが、私事化された状況で、消費者と生産者が成果の生産過程において協力し、責任を共有するという事は起こり得ない。そしてそこでは、消費者たる保護者・子どもは生産者たる学校及び教員とは対極に位置することになり、教育の当事者が二極化されるという状態が生じる。その結果として、関係当事者の努力の集合体としての「教育の成果」が、教員の力量のみに矮小化されてしまうだろう。そしてこういった状況においては、喜多村(1996)がリースマン(Riesman, 1980)の議論をもとにアメリカの大学の現状を憂う、次のような事態が日本の小学校、中学校、高校でも生じてしまう可能性がある。

リースマンによれば、消費者とは生産者の対立概念であって、その基本的性格は受動性である。つまり学生はかつてのようにみずから学ぶ目的が明確で、自分で自己のカリキュラムをデザインし、みずから自分の大学経験を統合していく、という意味での生産者ではない。これにたいして、学生は大学という名のバザーやアカデミック・スーパーマーケットから提供される出来合いの教育サービスを、たんに受動的に受けとり、買ってゆく消費者のようなものである。そして消費者としての学生が大学において信奉しているモットーとは、“最小限の努力で最大限の有利になる成績をとる”ということに集約されるのである。(39頁)

青年人口が減少し、学生中心主義が強化されることになれば、大学はひたすら学生確保にひきずられ、教師は学生におもねり、学生はなるべく努力せずにより成績を求めて、大学の教育・研究上の水準や質が低下するというネガティブな影響がもたらされる可能性がある。(245頁)

つまり、堀尾(2002)が言うように、公教育の「公の性質」が「一人ひとりのものであるとともにみんなのもの」(158頁)であることを意味するとするならば、公教育の私事化は「みんなのもの」であるはずの公教育の性質を「私だけのもの」に変質させることとなってしまうだろう。

また、成果としての「顧客満足度」でアカウントビリティを測るとはいつても、「顧客が何に満足しているのか」というのは、個々の顧客によって様々である。しかし学校は、すべての顧客ニーズを満たすことは物理的に不可能であり、その場合様々ある顧客ニーズを

取捨選択することになる。それでは何を基準に取捨選択するのか。ハーシュマン(Hirschman, 1970)はそこで、「力のある消費者(powerful consumers)」の影響力を考慮することになる、と指摘している。そこでは、「力のない消費者」のニーズよりも「力のある消費者」のニーズを優先的に満たすことになり、ここでも教育の原理、教員の専門知識に基づいた判断というのは基準とはなりえない。こういった状況では、藤田(2000)が指摘するように、「公の性質」を有するはずの学校に対して、「力のある消費者」は差別的取扱いを求めるようになる。この意味でも教育の公共性は後退せざるを得なくなる。

市場競争的アカウントビリティには以上のようなマイナスの要素が指摘されるが、留意すべきことは、アカウントビリティにはさまざまな分類があり、それらすべてがこの観点から批判されるべきものではない、ということである。

(2) 意思決定の分権化アプローチ

ハーシュマン(Hirschman, 1970)によると、組織が機能不全に陥ったとき、その組織からサービスを受ける者や組織構成員が採り得る対応には2つの選択肢があるという。藤田(2005)の訳語を借りると、それは『脱出』オプション(exit)と『意見表明』オプション(voice)である。脱出オプションとは、ある企業の製品に満足していない消費者がその企業を離れ他の企業の製品を買うようになるということである。そこでは、消費者は市場を利用することによって自らの福利や地位を守ることになる。消費者を失った企業は、競争原理の中で顧客を取り戻すために市場を利用して活動することとなる。つまり、脱出オプションは経済メカニズムに基づく組織改善方法の論理となっているのであり、そこでの成功・失敗を測る指標は他企業との比較に基づく統計的な数字になる。そして、そこでの成功や失敗は他の企業に移るといった消費者の決断という、企業としては意図せぬ副産物ということになる(Hirschman, 1970)。これは上述した、アカウントビリティの市場競争的アプローチと重なるものである。

他方、意見表明オプションとは脱出オプションとは異なり¹⁾、消費者、企業あるいは組織の構成員は管理部門に対し自らの不満を表明し、管理部門がそういった意見表明を受けて原因と可能な改善策を探求するための取り組みを行う、ということを意味する。そこでの意見表明は、スーパーマーケットでの匿名性のあ

る私的な秘密の声（つまり、スーパーで買い物をするとき、自ら名乗ってなぜいつも買っていた企業の商品を買わず他社の同種の商品を買うのか、どうすれば元々買っていた企業の商品を購入する気になるのかをわざわざ表明することはない、ということ）ではなく、自らの批判的意見の明瞭な表明であり、遠まわしではなく直接的かつ直線的な意見表明となる。つまり、意見表明オプションは、政治メカニズムに基づく組織改善のための論理といえる（Hirschman, 1970）。そしてこれは、本論でいう「意思決定の分権化アプローチ」に該当する。

リースウッド他（Leithwood et al, 1999）によると、意思決定の分権化アプローチあるいは意見表明オプションの目的は、これまでの典型的な学校運営構造において意見を聴取されてこなかった人々、少なくとも十分に意見を聴取されてこなかった人々の発言力を高めることにある。即ちこれは、保護者や地域住民、学校段階によっては子どもの発言力を高めるということの意味している。学校への権限の委譲と併せて考えるならば、このアプローチから実施される具体的な政策としては、「学校に基礎を置いた運営（School/Site-Based Management: SBM）」及びその実施形態の一つとしてのスクールカウンシル（学校協議会）の設置が挙げられるだろう。マーフィー&ベック（Murphy & Beck, 1995）は、SBMを次の3つの形態に分類する。即ち、管理職支配SBM（administrative control SBM）、専門職支配SBM（professional control SBM）、コミュニティ支配SBM（community control SBM）である。リースウッド&メンジーズ（Leithwood & Menzies, 1998）は、これら3種にバランス支配SBM（Balanced Control SBM）を加えて4種類にSBMを分類している。専門職支配SBMは後述するアカウンタビリティの専門職的アプローチと重なるため、ここでは管理職支配SBM、コミュニティ支配SBM、バランス支配SBMについて検討することとする。

管理職支配SBMとは、SBM原理に基づき学校に委譲された権限を校長に集中させるモデルである。この種のSBMの目的は、資源の効果的な活用に関して、教育委員会に対する学校（校長）のアカウンタビリティを高めることであり、そこでの有効性が実質的には子どもにとって良い結果を生む、という想定がある。委譲される権限は、人事や予算、カリキュラムといった学校の教育活動の鍵となる事項に関連するものとなる。意思決定に際しては、校長は非公式的に教員や保護者、子ども、地域住民の意見を聞くことはあり

得るが、そういった当事者の意見が校長を拘束するものとはならず、たとえ学校協議会が設置されたとしても、それは校長に対する助言機能を果たすに過ぎない（Leithwood & Menzies, 1998）。日本の教育改革の現状に照らして考えた場合、職員会議の補助機関化とともに実施された学校の、実質的には校長の裁量権限拡大を目指す学校運営改革がこれに該当するだろう²⁾。あるいは、「校長の応援団」（下村、2000、44頁）となる懸念があると指摘される学校評議員制度も、同一線上にあると考えられる。この種のSBMにおけるアカウンタビリティは、学校での教育活動が教育委員会によって設定された枠組みにいかにか合致した形で行われているかに関して、校長が、教育委員会に対して負うこととなる。そしてそのアカウンタビリティ構造は、主として校長を含めた教育行政機関内で完結することとなるため、いつアカウンタビリティを果たすのか、あるいはどの程度のアカウンタビリティが期待されるのかについては、教育委員会が設定する基準如何となる。例えば、教育委員会が学力テストの結果により予算の重点配分を行うという政策を採っているとすれば、それは教育活動の質を一定程度規定するという意味で、そこでのアカウンタビリティは極めて成果主義的なものとなり、また果たすことが期待されるアカウンタビリティの程度も、高度なものとなると思われる。

コミュニティ支配SBMとは、学校に委譲された権限が、主に保護者や地域住民によって担われるタイプのSBMを意味する。これは、学校のカリキュラムは保護者や地域の価値観や嗜好を直接的に反映させるべきであり、学校における専門職は地域や保護者の価値観に対して十分に対応していないという批判に基づいている（Ornstein, 1983; Wohlstetter & Odden, 1992; Leithwood & Menzies, 1998）。そのため、カリキュラムや予算、人事に関する意思決定権限を保護者や地域住民が有している場合に、学校のそういったニーズに対する応答性は大きく高まるという想定がある。コミュニティ支配SBMにおいては、通常学校協議会が設置されることになるが、そこでは保護者や地域住民が構成員の過半数を占めることになり、学校協議会が学校改革の主要な原動力となるとされる。ここでのアカウンタビリティは、権限が学校レベルに委譲されているという意味で意思決定の分権化アプローチを取っている反面、そこでのアカウンタビリティは保護者や地域住民といった「顧客満足度」に関して負われることとなるため、市場競争的アプローチにも重なるものである。たとえば、イギリスの学校理事会（school

governing bodies)などは、このアプローチを具体化した政策といえる。そこでは、アカウンタビリティを果たしていないと判断された場合、顧客は他の学校を選択することになるため、そのアカウンタビリティは成果主義的観点から正当化のレベルまで達することが求められ、アカウンタビリティは顧客に対し負われることになる。そして、アカウンタビリティを負うのは学校であり、特に意思決定権限をもつ学校理事会と執行上の責任者となる校長ということになる (Leithwood & Menzies, 1998)。但し、この点に関してブラウン (Brown, 1994) は、イギリスにおける1988年教育改革法 (1988 Education Reform Act) 下での保守党政権による教育改革の状況を、学校選択と学校理事会を通して保護者の権限を強化しているように表面的には見えるが、実際には政府が作成するナショナル・カリキュラムやナショナル・テストを各校に課し、その結果に基づいてリーグ・テーブルが作られ、結果として学校がランキングされていることを指摘して、結局は保護者による学校選択の基準設定は政府によってなされているため、実際は政府の権限が増大しているに過ぎないと論じて、このような現象を「ペアレントクラシー (parentocracy)」(p. 54) と皮肉を込めて表現している。また、もし学校理事会のメンバーに当該学校の保護者がなっており、その保護者が当該学校はアカウンタビリティを果たしていないと判断して他の学校を選択するという状況に至った場合、自らが属する学校理事会のアカウンタビリティを否定しつつ、自らの責任は果たさないという矛盾した状況が生まれる可能性もある、ということには留意すべきであろう³⁾。

これに対し、バランス支配SBMとは、コミュニティ支配SBMと後述する専門職支配SBM双方の目的を、両者のバランスをとりながら達成しようとするものである。即ち、学校における重要事項の決定に際し、教員の専門家としての知識を有効に活用しながら、保護者や地域に対するアカウンタビリティを高めていこうとするものである。そして、コミュニティ支配SBMとは異なり、保護者や地域住民は学校に対して消費者としてではなくむしろパートナーとして位置づけられ、教員はパートナーたる保護者や地域住民との対話を通して教育実践を行っていくこととなる。ここでは、保護者・地域住民も教員も、学校での重要事項を決定するための重要な知識を有しているという想定がある。この種のSBMにおいては、教員・保護者・地域住民から成る学校協議会が設置されるのが通常であり、学校協議会が意思決定権限を有することに

なる。そして学校協議会の構成は、教員と保護者・地域住民の間でバランスをとったものとなる (Leithwood & Menzies, 1998)。

このバランス支配SBMを通してアカウンタビリティを果たしていこうというアプローチは、ハルステッド (Halstead, 1994) の分類における「アカウンタビリティのパートナーシップモデル」に該当するものと思われる。ハルステッドによると、パートナーシップモデルは次の2つの原理を結合させたものである。

- ①教育的決定を下す責任は、一つの支配的グループによって握られるべきではなく、その決定により直接的に影響を受ける人々や、その決定に正当な利益を有する人々すべてによって共有されるべきである。
- ②パートナーシップを結ぶすべての当事者は、決定前に意見を聴かれるだけでなく、直接あるいは各当事者グループの代表者を通して、実際の意思決定を共有しなければならない。(p. 160)

上述の5W1Hに関しては、バランス支配SBMにおいては、アカウンタビリティは学校と保護者・地域住民が共同して、両者が協議を通して設定した教育目標に関して負うこととなる。また、アカウンタビリティを当事者が共同して負うということは、どちらか一方にアカウンタビリティを押し付けることはできないことになり、アカウンタビリティは相互的に負われることになる。また、何に関してアカウンタビリティを負うのかについては、個々の学校の当事者の代表たる学校協議会のメンバーが、個々の学校を取り巻く事情に則って決定していくことになる。そうなるとアカウンタビリティは結果というよりもむしろ、当該学校を取り巻く状況をどう認識し、それをどう課題として設定し、その解決のためにどのような取組みを相互にしたのかというプロセスに向けられることになる。それは、このモデルのSBMにおいては、関係当事者は消費者と生産者に二極化されることなく、パートナーとして共通の課題に対して協働して取り組むことが要請されるからである。そしてそこでの結論は、必然的に次年度の活動計画に反映されることとなる。また、学校協議会のメンバーの選任プロセスにおいてその母集団の意思が反映されている場合 (例えば、教員代表が教員間の互選によって選ばれているとき)、代表にのみアカウンタビリティを負わせるということではできず、その代表を選んだ母集団の構成員もアカウンタビリティを共有することになる。

この種のSBMに該当する教育政策としては、表面的には「コミュニティ・スクール」あるいはそこに設置される「学校運営協議会」の取組みが挙げられるだろう。しかし、学校運営協議会の委員の任命が教育委員会の権限とされており、その住民代表性が担保されていないこと、校長や教員の参加が法定されていないこと、コミュニティ・スクールとしての指定やその取り消しが教育委員会の専権事項とされているため、結局は教育委員会へのアカウンタビリティが重視されざるを得ないこと、現行の校長の権限拡大路線においては、職員会議の補助機関化とも相まって、当事者である教員の意思が学校内での意思決定において反映されにくい組織構造に変容してきていることなどの事由により、コミュニティ・スクールをバランス支配SBMの一形態とすることには疑問を感じざるを得ない。むしろ、コミュニティ支配SBMに該当するといえよう。他方、国家政策あるいは教育委員会の政策としてではなく、学校独自の取組みとして、管理職、教員、保護者、生徒から成る学校協議会を設置・運営している高校がいくつかあるが、そこでは意思決定権限はないものの、共通の課題を協働して克服していく取組みを通して、参加した当事者がお互いに成長していく機能を学校協議会が果たしているということが指摘されている（平田、2007）。こういった例は、日本の現行改革が本当にSBM原理に適っているかどうかは別にして、理念的にはここでのバランス支配SBMに該当するといえるだろう。

(3) 専門職的アプローチ

アカウンタビリティの専門職的アプローチとは、教員の専門職性に着目し、その自律性を活かす形でアカウンタビリティを果たしていこうとするアプローチである。この種のアカウンタビリティにおいては、現場の教員の専門職性が尊重されるがゆえに、「意思決定の分権化アプローチ」同様、学校レベルへの権限の委譲が求められる。即ち、SBMを志向することになるが、そこでは委譲された権限は教育の専門家たる教員が第一の担い手となる。これが上述した「専門職支配SBM」である。

専門職支配SBMの基本的な想定は、学校で子どもに最も近いところにいる教員が学校での意思決定に最も適切な知識を有する（Hess, 1991; Leithwood & Menzies, 1998）ということであり、意思決定過程への教員の完全な参加を通して、それによってどのようなものであれ、教員はなされた決定を実施することに

積極的に関与するようになる、ということである。このような組織構成員による参加型民主主義は、より高い有効性や効果、そしてよりよい結果を導き出すものであるとされている（Clune & White, 1988; David, 1989; Mojkowski & Fleming, 1988; Leithwood & Menzies, 1998）。この種のSBMに基づいて設置される学校協議会は、意思決定権限を有し、保護者や地域住民、子どもなど多くの当事者が構成員として含まれるが、通常は教員が最大多数を構成することになる（Leithwood & Menzies, 1998）。

アーバンスキ（Urbanski, 1998; Leithwood et al, 1999）は、専門職的アカウンタビリティ・システムとは、教員の専門的知識と保護者や子どもの教育ニーズの双方に基づいた教育実践を可能とするような手法を含むものであり、それは次に挙げる4点に合致するような政策や実践、インセンティブを創り出すことによって達成されるとする。

- ①第一に、子どもの福祉への関与を奨励すること。
- ②全ての個人が自らの能力に見合った実践を行うこと。
- ③知識が実践の基礎をなすことを求めること。それは知識が存在するときもそうであるし、知識基盤が不確かな場合でもそうである。
- ④実践家は継続的に最善の活動は何かという発見を追及すること。

アカウンタビリティの専門職的アプローチにおいては、アカウンタビリティは専門家としての責任と知識をもって個々の子どもの教育ニーズを認識しそれに合った教育活動を行うことに関して負われることになる。そこでは教員個々の取組みのみではなく、専門家たる同僚との協働や、子ども自身あるいは保護者との連携などあらゆる資源を用いて新たな知識や情報を追求しながら、子どものニーズにより合致する戦略を作っていくために自らの実践を常に見直していくことを通してアカウンタビリティを果たしていくことが重要となる（Urbanski, 1998; Leithwood et al, 1999）。アカウンタビリティの受け手としては、専門家たる教員の教育活動によって直接かつ正当な利害関係を有する子どもあるいは保護者が、第一次的には考えられることになるだろう。

但し、教員がその専門性を基礎としてアカウンタビリティを果たしていくといっても、上述の通りアカウンタビリティ全てを教員のみ押し付けることはできない。すなわち、「相互的アカウンタビリティ（reciprocal accountability）」（Laitsch, 2005, p. 21; 平田、2008、95頁）の観点から、教員がその専門職としての

アカウンタビリティを果たしていくためには、学校の組織構造の在り方や教育委員会が教員に対して負うアカウンタビリティをも、その前提条件として認識する必要がある。即ち、学校の組織構造として求められることは、資源の公平な内部的分配、専門知識を反映した政策の採用、教授と学習を支援する組織体制の確立、自らの実践を常に評価し修正していくための問題認識・問題解決過程の設定、そして保護者や子ども、教員の関心と意見に対応することのできる組織構造の構築、などである。また教育委員会が教員に対して負うアカウンタビリティの内容としては、教員の採用や事務作業の量・種類など、教員を取り巻く全ての政策の有効性と効果を評価することや、人事やカリキュラムといった学校資源の公平な分配、教育委員会自身がその管轄する学校やそこに通う子ども、その保護者などの関心やニーズに対応できるような政策策定・実施のプロセスを創設すること、などである(Urbanski, 1998; Leithwood et al, 1999)。果たすべきアカウンタビリティの程度としては、最も高度なアカウンタビリティである正当化責任を求められるのは、特殊な知識や専門性を要求される領域であるとされている(Wagner, 1989; 平田, 2008)。医師や法律家といった専門職と比べて、教職の専門性については疑義のあるところではあるが、少なくとも教員の専門性を重視する形でアカウンタビリティを果たそうとするのであれば、それに見合う高度なアカウンタビリティが要求されることになる。

日本における現行教育改革の中で、教員の専門性に着眼し、それを活かしながら学校のアカウンタビリティを高めていこうという政策は、残念ながら採られているようには思えない。教員評価は人事考課として給与と関連させて教員をコントロールする方向性を有する可能性が高いし、教員免許更新制も教員に対する統制を強める手段として用いられることが危惧されている。職員会議は校長の補助機関とされ、東京都では職員会議の場で採決や挙手すら許されないような状況が作られている。他方、教員に対する要求は複雑化・肥大化する一途であり、食育など従来は家庭が担っていた教育機能をも教員が果たすことが期待されてきている。つまり、教員が専門家としてどのようにアカウンタビリティを果たしていくのかという問題は、教育の専門家としての専門性を構成する要素はどのようなものかという問題と関連させながら検討する必要がある。

(4) 管理的アプローチ

アカウンタビリティの管理的アプローチとは、体系的な管理的手続を導入することにより、より目標志向型(goal-oriented)で、有効かつ効果的な学校を創り出すためのアプローチである。このアプローチの基本的な想定は、従来の学校構造に基本的に問題はないが、目標設定においてより戦略的になり、その目標を達成するためにより計画的かつデータに基づいた取組みを行うことによって、学校の効率性や有効性はより向上する、というものである。管理的アプローチを端的に表す言葉は「費用対効果(cost-effectiveness)」であり、これらを達成するためのメカニズムとして、様々な形態における「コントロール」が重視される。このアプローチでは、多くの権限が学校レベルに委譲されている場合、校長の教員に対するコントロールが強化されることとなり、それは上述した管理職支配SBMに該当することになる。他方、多くの権限が学校レベルに委譲されておらず、教育委員会や政府のコントロールが強い中央集権的状况においては、当該アプローチはハルステッド(Halstead, 1994)の分類における「中央支配モデル(the central control model)」と類似の形態をとることになるだろう。アカウンタビリティの中央支配モデルは、雇用契約に基づく被雇用者としての教員の地位に重点を置き、そこでは義務を遂行することが求められる被雇用者が給与に値する活動を行っているかどうかを焦点となる。そして被雇用者が義務を遂行しているかどうかを、雇用者が管理し、コントロールすることになる。ゆえに、教育の世界においては、教育委員会による教員へのコントロールが強化されることとなる。

現行改革の具体的政策の中でこのアプローチと一致するものとしては、教員評価や学力テスト、学校評価などが挙げられるだろう。教員評価に関しては、細かい部分は自治体によって異なるが、多くは評価者として校長及び教頭を想定している。そしてこういった教員評価が報奨制度や給与と結びつくようになることが危惧されているのであり、その意味で管理職からの教員に対するコントロールは強まることが予想される。他方、多くの教育委員会は教員評価のフォーマットを提示している。つまり、この意味では、教員の実践のあり様を規定するのは結局は教育委員会であるため、中央支配モデルに該当するとも考えられる。学力テストに関しては、以前から多くの自治体で行われていたが、2007年度からはこれが全国一斉に、小学校6年生及び中学校3年生を対象に実施されることになった。学力テストは基本的には学力調査であり、子ども

の理解度を測ることを目的としているとされているが、多くの論者が指摘している通り、子どもの理解度の傾向を測ることに目的があるとすると、悉皆調査をする必要はなく、抽出調査で十分なはずである。関連して、テスト結果が、イギリスのリーグ・テーブルのような形で利用される恐れもあり、そうなると学校の序列化が生じる可能性がある。そしてこれが学校選択制度とつながると、学校間格差の固定化を招きかねない。選ばれない学校になることを防ぐためには、テストにでるような問題を授業で重点的に取り上げるといふ、カリキュラムの矮小化が起きる可能性がある。また、テストの内容は学習指導要領に則ったものとなるだろうが、学習指導要領を作成しているのは文部科学大臣（文部科学省）である。つまり、これらを総合して考えると、学力テストは結局、教育内容に関する中央政府のコントロールを強化することに帰結してしまうのではないかと、ということが指摘されるだろう。

学校評価も多くの自治体において既に実施されている。当初は評価様式は各自治体によって異なっていたが、多くの場合、教員による「内部評価」あるいは「自己評価」の形を採っていた。他方、2006年3月に文部科学省は「義務教育諸学校における学校評価ガイドライン」を提示し、そこでは自己評価・外部評価の実施や、具体的な評価項目まで細目にわたって定められている。そのため、今後の各自治体における学校評価の在り方はこのガイドラインに則った形になることが予想される。つまり、現行改革は、「自主的・自律的学校運営」、「特色ある学校づくり」を目指していると一応言われるが、望ましい学校のあり方とはこのガイドラインに則った学校評価によって測られることになり、その意味で実際はここでも中央政府のコントロールが強化される可能性が高くなっていく。

これら諸政策の傾向は、2005年の中央教育審議会答申「新しい時代の義務教育を創造する」の中に顕著に表れている。同答申は、次のように述べている。

義務教育の構造改革の基本方向として、①国が明確な戦略に基づき目標を設定してそのための確実な財源など基盤整備を行った上で、②教育の実施面ではできる限り市区町村や学校の権限と責任を拡大する分権改革を進めるとともに、③教育の結果について国が責任を持って検証する構造への転換を目指すべきである。

いわば国の責任によるインプット（目標設定とその実現のための基盤整備）を土台にして、プロセス（実施過程）は市区町村や学校が担い、アウトカム（教育の

結果）を国の責任で検証し、質を保証する教育システムへの転換である。

こうした義務教育の構造改革により、国の責任でナショナル・スタンダードを確保し、その上に、市区町村と学校の主体性と創意工夫により、ローカル・オプティマム（それぞれの地域において最適な状態）を実現する必要がある。

同答申のこうした考えを筆者なりに解釈すると、次のようになる。

- ①望ましい学校の姿は学校評価ガイドラインによって、望ましい教員の姿は教員免許更新制など各種の教員への管理強化政策によって、教育内容は学習指導要領や教科書検定、学力テストによって、国が基準を設定する。
- ②そういった基準を達成するための財源は、国が整備する。
- ③国の設定した基準を達成するためにどのような取り組みを実施するかについての裁量権限については、できるだけ市区町村や学校に移譲する。
- ④教育の結果は、国が設定した基準を満たしているかどうかを国の責任で検証する。その際、満たしていない場合の責任は、市区町村や学校が負うことになる。

①に関しては、学習指導要領や教科書検定は以前から存在し、それに加えて学校評価や教員管理政策、学力テストを実施することは、結局は国のコントロールを強めることを意味する。②については、現実には2006年から義務教育費国庫負担金の国負担分が2分の1から3分の1に縮減されており、達成されていない。むしろ、逆の方向になっている。③に関しては、市区町村や学校に裁量権限を移譲すると言っても、実際には学習指導要領や教科書検定の存在のために教師の教育実践の自由は大きな制約を受けており、またあるべき学校あるいは教員の姿も国が基準を設定しているため、実質的に各学校や各教員にその自律性は認められていない。④に関しては結果を検証することは国の責任としているが、国が実質的に学校あるいは教員の教育実践に大きな制約を設けている反面、基準設定の適切性を問うことなく結果が満足いくものでなかった場合の責任は市区町村や学校レベルに負わせるという矛盾した構造になっている。つまり、同答申は結局のところ、明確にアカウンタビリティの管理的アプローチを採用しているということになる。

ここで留意すべきことは、日本における現行教育改革を全体として見た場合、一方で管理的アプローチを採っている反面、他方で新自由主義に基づく市場競争的アプローチをも採用している、という点である。新自由主義が「小さな政府」を目指し、様々な形での規制緩和を通して公教育を市場化・私事化していくこと、換言すれば公教育に対する政府の関与を縮減させていくことになるということは、多くの論者によって指摘されていることである。但し、本当に公教育のあり様を市場にまかせるのであれば、顧客たる保護者や子どもがどの学校を選ぶのかの基準の設定も、顧客ニーズを基に市場が行うことに、論理的にはなる。しかし、現行教育改革では、上述のブラウン（1994）がイギリスの状況について指摘するのと同様に、学習指導要領や教科書検定、学力テストなど、学校選択の際に大きな影響を有するであろう教育内容面での教育成果の基準の設定は、政府によってなされることになる。つまり、市場原理の形態をとりながらも実際には政府のコントロールが強められているというのが、日本における現行教育改革の実像である、ということができよう。つまり、世取山（2008）は、現行教育改革の方向性として「新自由主義教育改革に内在化する教育の国家統制」（9頁）の存在を指摘するが、これはアカウントビリティの視点からも言えるのである。

2. アカウンタビリティ政策分析枠組みの設定と本稿のまとめ

ここまで、アカウントビリティを構成する諸要素として、5W1Hを指摘した。つまり、「いつ（when）」、「どの程度（what level）」、「誰が（who）」、「誰に対して（to whom）」、「何に関して（for what）」、「どのようにして（how）」である。そしてこれらの構造は、アカウントビリティを果たすために採用されるアプローチによって異なるということが分かった。採りうるアプローチとしては、本稿では一応、「市場競争的アプローチ」、「意思決定の分権化アプローチ」、「専門職的アプローチ」、「管理的アプローチ」の4つを挙げている。但し、例えば「意思決定の分権化アプローチ」のところでも述べたように、同じアプローチに分類はされるものの、それを具体的にどのような政策として進めていくのかによっては、まったく性質の違うものになる、ということも指摘されるし、異なるアプローチに分類されるが、ある要素に関しては重なり合う部分がある場合もある。例えば、「意思決定の分権化アプローチ」はSBM型の学校運営に通じるものであると

いうことは上述したが、一言にSBMといっても、これには管理職支配SBM、コミュニティ支配SBM、バランス支配SBM、専門職支配SBMなどがあり、どのアクターが学校運営において中心的な役割を果たすかに関しては、それぞれ異なる形態となっている。あるいは、「市場競争的アプローチ」は、各学校が特色ある学校づくりを行い、それによって教育消費者が自らの利益に合致する学校を選ぶということを前提としているため、必然的に学校間に「違い」を作り出すことを要請することになる。そして、「特色」をつくり出すには、各学校の自己責任に基づく学校の自主性・自律性を確立する必要がある、それは公教育に教育消費者の需要を直接的に反映していく仕組みを確立することに通じる（木岡、2003）。つまり、この意味では、「市場競争的アプローチ」は「意思決定の分権化アプローチ」と重なる部分がある。しかし、「意思決定の分権化アプローチ」は、市場原理によって教育を改善するのではなく、あくまで民主的な取組みによって改善を図っていくということを意味し、この点で両者は決定的に異なる。また、専門職的アプローチは教員の自律性を尊重するということになるが、そうすると実質的な権限の委譲が学校レベルになされるという前提がなければならないことになり、その意味で専門職的アプローチは意思決定の分権化アプローチと重なる部分もある。こういったアカウントビリティを果たすための諸アプローチの相互関係及びその改革施策との関係性を図示すると、図1のようになる。

臨時教育審議会以降20年以上にわたり、日本では教育改革が継続的に実施されている。そして藤田（2000）が指摘するように、そこでの「新自由主義教育改革」においては、「学校（教育）のアカウントビリティ」が改革の準拠に祭り上げられている。しかし、拙稿（平田、2008）及び本稿が明らかにしたように、アカウントビリティとは単に経済原理を教育の世界に導入することを正当化する論拠となるだけではなく、むしろ市場原理を克服し、対立軸を形成するための視点を提示するという側面も有している。ゆえに、教育のアカウントビリティを高めるための改革を実施するのであれば、そこでのアカウントビリティとは一体何を意味し、その意味に基づいて考えた場合その構成要素の構造はどのようなものとなり、そういったアカウントビリティを果たすためにはどのようなアプローチを採用することが必要となるのかを見極めたうえで体系的になされなければ、結局はその改革は手段と目的が一致しない、場当たりの、効果の薄いものとなってし

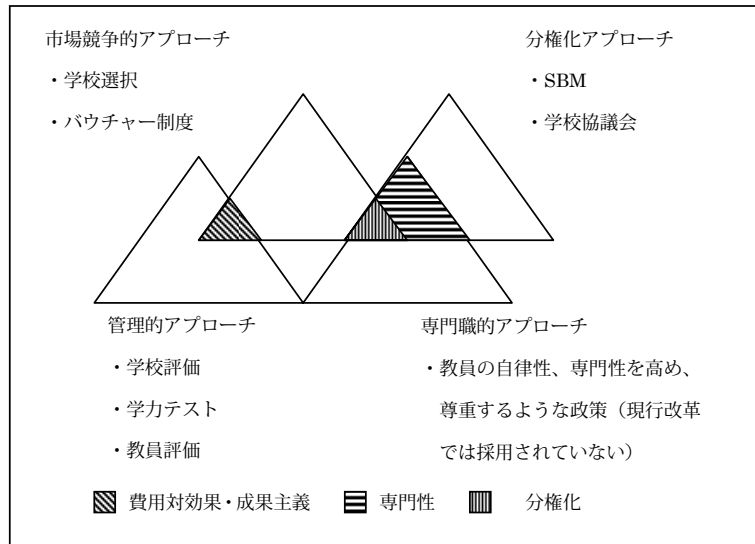


図 1 アカウンタビリティのアプローチの相互関係及びその具体的改革政策

もう恐れがあるということは否定できないだろう。図 1 に示した構図は、アカウンタビリティに関わる様々な政策を分析するための枠組みをも提示しており、そのような視点から各種政策を見ていくことが必要となろう。

註

- 1) 但し、ハーシュマン (Hirschman, 1970) は、脱出オプションと意見表明オプションは対極に位置するとは言うものの、両者は相互に排他的なわけではないとする。つまり、前者が最善の状態を実現するのに失敗した場合に、社会は最善の状態と失敗の原因を認識し、後者はそのギャップをつなぐ役割を果たすと主張している。
- 2) 但し、筆者の見解としては、SBM 原理を構成する要素は 2 つあり、1 つは学校への権限の委譲であり、もう 1 つは委譲された権限の当事者（管理職、教員、保護者、子ども、地域住民など）による共有化である。つまり、管理職支配 SBM は前者の要素は満たすものの後者の要素は満たさないため、筆者の理解における SBM には当たらないことになる。詳しくは、(平田, 2007) を参照されたい。
- 3) 他方ハーシュマン (Hirschman, 1970) は、顧客あるいは組織構成員が脱出オプションを取らず意見表明オプションによって組織改善を図るように導くものとして、当該組織への「忠誠心 (loyalty)」の存在を指摘する。

参考文献

• Brown, P. (1994). Education and ideology of parentocracy. In M. Halstead (Eds.), *Parental choice and education: Principles, policy and practice* (pp.51-67). London: Kogan

Page.

• Clune, W. H. & White, P. A. (1988). *School-based management: Institutional variation, implementation, and issues for further research*. New Brunswick, NJ: Eagleton Institute of Politics, Center for Policy Research in Education.

• David, J. L. (1989). Synthesis of research on school-based management. *Educational Leadership*, 46 (8), 45-53.

• 藤田英典 (2000) 「教育政治の新時代—岐路に立つ公教育—」藤田英典、志水宏吉編『変動社会のなかの教育・知識・権力』新曜社、235—260頁。

• 藤田英典 (2005) 『義務教育を問いなおす』ちくま新書。

• Halstead, M. (1994). Accountability and values. In D. Scott (Eds.), *Accountability and control in educational settings* (pp. 146-165). NY: Cassel.

• 平田淳 (2007) 『「学校協議会」の教育効果に関する研究—「開かれた学校づくり」のエスノグラフィー—』東信堂。

• 平田淳 (2008) 『「教育におけるアカウンタビリティ」概念の構造と構成要素に関する一考察』『弘前大学教育学部紀要』第100号、89—98頁。

• Hess, G. A. Jr. (1991). *School restructuring Chicago style*. Newbury Park, CA: Corwin Press.

• Hirschman, A. O. (1970). *Exit, voice and loyalty: Responses to decline in firms, organizations, and states*. MA: Harvard University Press.

• 堀尾輝久 (2002) 『いま、教育基本法を読む』岩波書店。

• 木岡一明 (2003) 『新しい学校評価と組織マネジメント』第一法規。

• 喜多村和之 (1996) 『学生消費者の時代—パークレイの丘から—』多摩川大学出版部。

• Laitsch, D. (2005). A view from the U. S.: Through the lens of No Child Left Behind. *Orbit*, 35 (3), 20-22.

• Leithwood, K. & Menzies, T. (1998). Forms and effects of school-

- based management: A review. *Educational Policy*, 12(3), 325-346.
- Leithwood, K. et al. (1999). *Educational accountability: The state of the art*. Gutersloh: Bertelsmann Foundation Publisher.
 - 嶺井正也、中川登志男編著 (2005) 『選ばれる学校・選ばれない学校 - 公立小・中学校の学校選択制は今 -』八月書館。
 - Mojkowski, C. & Fleming, D. (1988). *School-site management: Concepts and approaches*. Andover, MA: Regional Laboratory for the Educational Improvement of the Northeast and Islands.
 - Murphy, J. & Beck, L. G. (1995). *School-based management as school reform: Taking stock*. California: Corwin Press Inc.
 - Ornstein, A. C. (1983). Administrative decentralization and community policy: Review and outlook. *Urban Review*, 15(1), 3-10.
 - Raywid, M. (1992). Choice orientations, discussions, and prospects. *Educational Policy*, 6(2), 105-122.
 - Riesman, D. (1980). *On Higher Education: The academic enterprise in an era of rising student consumerism*. San Francisco: Jossey-Bass.
 - 下村哲夫 (2000) 「学校裁量権限の拡大は校長の権限拡大か」小島弘道編『学校裁量権限の拡大—学校は何かどこまでできるのか?』学校経営改革の考え方・進め方第 I 巻、教職研修 6 月増刊号、教育開発研究所、42—45頁。
 - 浦野東洋一 (2000) 「裁量権限拡大による校長の権限強化と職員会議の機能」小島弘道編『学校裁量権限の拡大—学校は何かどこまでできるのか?』学校経営改革の考え方・進め方第 I 巻、教職研修 6 月増刊号、教育開発研究所、150-153頁。
 - Urbanski, A. (1998). Teacher professionalism and teacher accountability: Toward a more genuine teaching profession. *Educational Policy*, 12(4), 449-457.
 - 山本由美 (2004) 「品川区『教育改革』の全体像と問題点」堀尾輝久、小島喜孝編『地域における新自由主義教育改革 - 学校選択、学力テスト、教育特区』エイデル研究所。
 - 世取山洋介「新自由主義教育改革研究の到達点と課題」佐貫浩、世取山洋介編 (2008) 『新自由主義教育改革—その理論・実体と対抗軸—』大月書店。
 - Wagner, R. B. (1989). *Accountability in Education: A Philosophical Inquiry*. Routledge: NY.
 - Wohlstetter, P. & Odden, A. (1992). Rethinking school-based management policy and research. *Educational Administration Quarterly*, 28(4), 529-549.
- ※本稿は、科学研究費補助金（若手研究（B）2007—2010年度「カナダにおける教員評価等教員政策に関する調査研究」）による研究成果の一部である
(2009. 1. 14受理)